

Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik

Braml, Josef

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Braml, J. (2005). *Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik*. (SWP-Studie, S 30). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244833>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Josef Braml

Atlantische Auswir- kungen amerikanischer Heimatschutzpolitik

S 30
Oktober 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die nationale Heimatschutzstrategie und das Ministerium für Heimatschutz
8	Außenpolitische Implikationen
9	Die Container-Sicherheits-Initiative
9	Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Studenten
10	Monitoring von Geschäftsreisenden und Touristen
12	Systematische Flugreiseüberwachung
14	Innenpolitische Gegenkräfte
14	Datenschutz
14	Schwindende »soft power«
16	Weniger Besucher
16	Knappe Ressourcen
18	Lastenverschiebung ins Ausland
19	Fazit und Empfehlungen
20	Abkürzungen

Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik

Mit dem neu eingerichteten Heimatschutzministerium (Department of Homeland Security, DHS) wurde ein zentraler Baustein der »Nationalen Heimatschutzstrategie« von Präsident George W. Bush verwirklicht. Seine Schaffung ist Teil des umfangreichsten Umbaus der Regierungsorganisation der Vereinigten Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Wie wenig dieser Umbau die Effizienz des amerikanischen Heimatschutzes erhöht hat, ist in der Folge des Hurrikans »Katrina« deutlich geworden. Dabei hat die neue Behörde bereits eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die auch internationale Auswirkungen haben. Welche dieser Maßnahmen betreffen die Bundesrepublik Deutschland und Europa? Setzt das DHS neue Sicherheitsstandards für den internationalen Reise- und Güterverkehr, denen sich die EU anpassen muß? Bürden die Sicherheitsmaßnahmen auch dem Ausland Kosten auf? Sorgt die Neuausrichtung der inneren Sicherheit Amerikas für Probleme in den transatlantischen Beziehungen? Wenn ja, wie sind diese zu beurteilen und auf welche Weise sollte sich die deutsche und europäische Politik dazu verhalten?

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Als Folge der amerikanischen Sicherheitslage seit dem 11. September 2001 erweiterte sich die Gestaltungsmacht des Präsidenten und der unter seiner Führung handelnden Exekutive. Das seither geltende Primat der Sicherheit spiegelt sich in der neu geschaffenen Organisationsstruktur und Kompetenzverteilung innerhalb der Exekutive wider: Zahlreichen Ministerien wurden Ressourcen und Kompetenzen entzogen und dem neuen Heimatschutzministerium zugewiesen.
- ▶ Im Zuge der Neukonfiguration des amerikanischen Heimatschutzes sehen sich andere Nationen mit der Forderung konfrontiert, den amerikanischen Sicherheitsbedürfnissen und -maßnahmen Tribut zu zollen. Die Staaten diesseits des Atlantiks nehmen vor allem Anstoß an der Einschränkung der Reisefreiheit, an der Handhabung des Datenschutzes, an Eingriffen der USA in die politische Kompetenzverteilung Europas und an Verzerrungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs mit und innerhalb der Europäischen Union.

- ▶ Zudem gibt es Versuche der USA, die Kosten der nationalen Sicherheitsmaßnahmen auf andere Länder abzuwälzen, vor allem jene Kosten, die bei Inspektionen in ausländischen, aber auch inländischen Flug- und Seehäfen anfallen.
- ▶ Einige dieser Probleme werden sich jedoch wieder entschärfen, wenn bestimmte (Markt-) Mechanismen greifen, die regulierend auf das politische System der Vereinigten Staaten einwirken: Wirtschaftliche Erwägungen und auch Datenschutzbedenken tragen mit dazu bei, daß vorgesehene oder schon eingeführte Beschränkungen für Studenten, Geschäftsreisende und Touristen, die unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen und Eingriffe in die Privatsphäre darstellen, mit dem Ziel überprüft werden, persönliche bzw. Reisefreiheiten weiterhin zu gewährleisten.
- ▶ Hingegen bleibt die Entwicklung und Vereinbarung international gültiger Sicherheits- und Technologiestandards (unter anderem bei der Erfassung biometrischer Daten) nicht zuletzt wegen divergierender handels- und industriepolitischer Interessen umstritten.

Hieraus ergeben sich folgende Empfehlungen für deutsche und europäische Politik:

- ▶ Um die eigene Sicherheit zu erhöhen und zugleich zu verhindern, daß unverhältnismäßig hohe Lasten auf einzelne Länder abgewälzt werden, ist es sinnvoll, in multilateralen Foren international gültige Technologie- und Sicherheitsstandards zu entwickeln. Die EU sollte sich deshalb gemeinsam mit den Amerikanern bemühen, weitere Länder für die Beachtung der Schiffs- und Hafensicherheitsstandards der Internationalen Seeschifffahrtorganisation zu gewinnen, einer UNO-Sonderorganisation mit Sitz in London. Die vorläufig zwischen den USA und der EU bilateral gelöste Frage des Datenschutzes im Flugverkehr sollte ebenfalls einer multilateralen Lösung zugeführt werden: indem die Anstrengungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ebenfalls eine UNO-Sonderorganisation mit Sitz in Montreal) unterstützt werden, die bereits Standards für die Erfassung biometrischer Flugpassagierdaten entwickelt.
- ▶ Deutsche Politik sollte Initiativen fördern, die im transatlantischen (Forschungs-) Verbund ein international kompatibles System zur Erfassung biometrischer Daten entwickeln. Ein solches System

würde neben den Kosten und Wartezeiten auch die Systemfehler minimieren, damit die Sicherheit erhöhen und die Reisefreiheit im gebotenen Rahmen gewährleisten.

Die nationale Heimatschutzstrategie und das Ministerium für Heimatschutz

Die Wahrnehmung eigener Verwundbarkeit im Kontext der Anschläge vom 11. September 2001 rief in den Vereinigten Staaten ein immenses Sicherheits-, Schutz- und Handlungsbedürfnis hervor. Darauf reagierte der amerikanische Präsident mit der Forderung nach einer neuen, aktiven Strategie: »Amerika ist nicht mehr durch die großen Ozeane geschützt. Nur energisches Handeln im Ausland und erhöhte Wachsamkeit im Innern verschaffen uns Sicherheit vor Angriffen.«¹ Präsident George W. Bush formulierte im Sinne dieser Forderung eine grundlegende »Nationale Heimatschutzstrategie«,² die sechs Kernbereiche umfaßt: die Grenz- und Transportsicherheit, die nachrichtendienstliche Ermittlung, inländische Anti-Terrormaßnahmen, den Schutz kritischer Infrastruktureinrichtungen, den Katastrophenschutz (konkret den Schutz vor chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Bedrohungen) sowie die Vorbereitung und Reaktion auf nationale Notstände.³

Das Konzept unterscheidet mehrere Schutzräume und -schichten. Kern und den innersten zu schützenden Raum bildet das »Heimatland«, womit hier die amerikanische Bevölkerung und wichtige Infrastruktureinrichtungen gemeint sind. Das nationale Territorium wird weiterhin durch den Grenzschutz gesichert. Die nationale Sicherheitsgrenze soll so weit wie möglich »nach außen verlagert« werden, um das Heimatland »pro-aktiv« zu schützen. Vor seinem ersten Europabesuch im Frühjahr 2005 präsentierte US-Heimatschutzminister Michael Chertoff in diesem Sinne die Idee einer »globalen Sicherheits-Ummantelung« (*global security envelope*) und sprach von Sicherheitskorridoren, innerhalb derer sich künftig weltweit

Personen und Güter frei und sicher bewegen können sollen.⁴

Um die Sicherheitsvorstellungen der Bush-Administration in die Tat umzusetzen, wurde bereits 2002 das U.S. Department of Homeland Security (DHS) geschaffen. Eine Vielzahl von Einheiten aus anderen Ministerien wurden in dieses neue Heimatschutzministerium integriert, zwei Dutzend Bundesbehörden mit etwa 180 000 Bediensteten und einem jährlichen Budget von 40 Milliarden US-Dollar darin zusammengefaßt.

In Fragen der inneren Sicherheit ist das DHS auf horizontaler Regierungsebene federführend bei der Zusammenarbeit mit anderen Ministerien;⁵ es ist zudem bei der vertikalen Koordination zentrale Ansprechstelle der Behörden auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene.

Das Heimatschutzministerium gliedert sich derzeit in fünf Hauptabteilungen (Direktorate) und in weitere Behörden und Dienste (siehe Tabelle 1, S. 8).⁶ Die Aufgaben der Grenz- und Transportsicherung, der Küstenwache sowie Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsangelegenheiten beanspruchen mit mehr als 90% der Beschäftigten und zwei Dritteln des Gesamtbudgets den Löwenanteil der Ressourcen.

4 Michael Chertoff, Ansprache am 19.5.2005 beim Center for Strategic and International Studies (CSIS): <http://www.csis.org/>.

5 Unter anderem wurden auch die Kompetenzen zwischen Heimatschutz- und Außenministerium neu verteilt. Das State Department ist durch das Amt für Konsularische Angelegenheiten weiterhin für die Visa-Erteilung zuständig. Sache des Heimatschutzministeriums ist es jedoch, Richtlinien für die Visa-Vergabe zu erlassen und deren Umsetzung zu kontrollieren, indem es eigene Mitarbeiter in die Konsulate und Botschaften entsendet. Damit wurde de facto die Verantwortung für die Visa-Vergabe vor Ort wie auch die Überprüfung der späteren Einreise in die USA (durch die Zoll- und Grenzschutzbehörde) dem Heimatschutzministerium übertragen.

6 Die Neuorganisation ist immer noch im Gange. Ausführlichere Informationen zu den fortwährenden Herausforderungen und den erforderlichen Umorganisationsmaßnahmen bietet der Bericht der RAND Corporation für den Kongreß: Michael Wermuth, The Department of Homeland Security. The Road Ahead, Testimony presented to the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 26.1.2005.

1 George W. Bush, Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 29.1.2002.

2 »Heimatschutz« (*homeland security*) ist zu unterscheiden von der »Heimatverteidigung« (*homeland defense*): Ersterer liegt im primären Verantwortungsbereich des neuen Ministeriums, letztere fällt in die Zuständigkeit des Verteidigungsministeriums. Beide Ministerien sollen unter dem Oberbefehl des Präsidenten die »nationale Sicherheit« gewährleisten.

3 Gemäß der Definition des Weißen Hauses: <http://www.whitehouse.gov/homeland/>.

Tabelle 1
Struktur und Ressourcen des Ministeriums für Heimatschutz

<i>Abteilung</i>	<i>Anzahl der Mitarbeiter</i>	<i>Budgetanteil (in % von insgesamt 41,1 Mrd. US-Dollar)</i>
Direktorat für Grenz- und Transportschutz, darin unter anderem	110 045	42
Zoll- und Grenzschutzbehörde	(40 828)	
Transportsicherheitsbehörde	(52 504)	
Einwanderungs- und Zollvollzugsbehörde	(15 440)	
Föderales Trainingszentrum für Strafverfolgung	(959)	
Küstenwache	47 112	20
Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsbehörde	10 207	5
Direktorat für Notfallbereitschaft und -reaktion	4 858	13
Büro für die Koordinierung und Bereitschaft bundesstaatlicher und lokaler Regierungseinheiten	256	9
Sicherheitsdienst	6 526	3
Direktorat für Wissenschaft und Technologie	387	3
Direktorat für Informationsanalyse und Infrastrukturschutz	876	2
Direktorat für Leitungsfragen/Management	821	2
Büro des Generalinspektors	540	1
Insgesamt	181 628	100

Quelle: Budgetanforderung des Heimatschutzministeriums für das Haushaltsjahr 2006, zitiert in:
Congressional Quarterly Weekly, 20.6.2005, S. 1638.

Außenpolitische Implikationen

In den folgenden Abschnitten werden vier Heimatschutzmaßnahmen mit transatlantischen Auswirkungen behandelt: die Container-Sicherheits-Initiative, die Verschärfung der Einreisebestimmungen für Studenten, die Überprüfung der Visa-Express- und Visa-Verzichtsprogramme für Geschäftsreisende und Touristen sowie die systematische Reiseüberwachung durch Einsichtnahme in die Flugpassagierdaten.

Die Container-Sicherheits-Initiative

Offene Handelswege bleiben für Amerika überlebenswichtig: Etwa 90 Prozent aller Warenimporte gelangen über Container in die USA.⁷ Um die USA vor Gefährdungen zu schützen, rief die amerikanische Zollbehörde bereits im Januar 2002 die Container-Sicherheits-Initiative (Container Security Initiative, CSI) ins Leben. Amerikanische Behörden implementieren dieses Programm nahezu weltweit, indem sie bilaterale Übereinkünfte unter anderem mit europäischen Hafenstaaten wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Schweden und Spanien treffen. Die teilnehmenden Länder verpflichten sich, die erforderlichen Sicherheitssysteme zu installieren, und sie gestatten amerikanischem Sicherheitspersonal, in ihren Häfen Kontrollen durchzuführen. Im Gegenzug lassen die zuständigen amerikanischen Behörden Gütertransporte aus diesen Ländern schneller die Sicherheitskontrollen in US-Häfen passieren, so daß die Güter rascher zu den Kunden gelangen. Das bedeutet einen Kosten- und damit Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht einbezogenen Häfen bzw. nicht kooperierenden Ländern.

Die EU-Kommission verwahrte sich zunächst gegen die amerikanische Container-Sicherheits-Initiative, weil die bevorzugte Behandlung einzelner Staaten auch zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führt. Im Januar 2003 klagte die EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die an der amerikanischen Container-Sicherheits-Initiative teilneh-

menden europäischen Regierungen. Die bilateralen Vereinbarungen, so die Begründung, verstießen nicht nur gegen Kompetenzen und Autorität der Kommission,⁸ sondern auch gegen den Geist des Europäischen Marktes. Im März 2004 wurden der transatlantische, aber auch der innereuropäische Konflikt entschärft. Die EU-Kommission erwirkte von den Mitgliedstaaten ein Verhandlungsmandat und integrierte die bisher bilateral mit den Einzelstaaten vereinbarten Abkommen in eine umfassendere US-EU-Vereinbarung. Das Gegenseitigkeitsprinzip des Abkommens verlangt nunmehr auch den USA ab, in ihren Häfen jene Sicherheitsstandards einzuhalten, die sie den Handelspartnern auferlegt haben.

Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für Studenten

Sicherheitsbedenken gegen ausländische Studenten gab es bereits vor dem 11. September: Am ersten Anschlag auf das World Trade Center im Jahre 1993 war ein später dafür verurteilter Student beteiligt, der sich illegal in den Vereinigten Staaten aufgehalten hatte, nachdem er exmatrikuliert worden war.

Drei Jahre später, 1996, verabschiedete der Kongreß den Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA). Darin wurde der Justizminister angewiesen, in Zusammenarbeit mit dem Außen- und dem Bildungsministerium bis zum Jahr 2003 eine umfassende Datenbank aufzubauen, in der die persönlichen Merkmale und der schulische bzw. universitäre Status sämtlicher Inhaber eines Nichteinwanderungsvisums der Klassen F, J und M gespeichert werden sollten.⁹ Der Radius dieses Über-

⁸ Gemäß EWG-Vertrag und Binnenmarktinitiative sind handelspolitische und Zollangelegenheiten Gemeinschaftsaufgaben.

⁹ Die sogenannten Nichteinwanderungsvisa werden zweckgebunden und nur für eine begrenzte Aufenthaltsdauer erteilt. Die Visa-Kategorien F (für akademische Studien), J (für kulturellen Austausch) und M (für berufsbildende Maßnahmen) sind für ausländische Studenten, die in die USA einreisen wollen, am gängigsten. Je nach der spezifischen zwischenstaatlichen Vereinbarung können Nichteinwande-

⁷ Bruce Stokes, On the Waterfront, in: National Journal, 28.9.2002.

wachungssystems (Student and Exchange Visitor Information System, SEVIS) sollte im Anschluß an regional begrenzte Pilotprojekte auf die gesamten Vereinigten Staaten ausgeweitet werden.

Verschiedene Bildungseinrichtungen hatten zunächst aus Datenschutzbedenken darauf gedrängt, das Vorhaben auf Eis zu legen. Die Proteste verstummten aber nach den Terroranschlägen vom 11. September. Seit Jahresbeginn 2003 werden alle in die USA einreisenden Studenten ebenso von SEVIS erfaßt wie ihre regelmäßige Teilnahme am Unterricht.¹⁰ Das System wird von der Einreise- und Zollvollzugsbehörde des Heimatschutzministeriums verwaltet und inzwischen mit Visa-Gebühren der Studenten finanziert.

Im Zuge der verschärften Einreisebedingungen wurden immer mehr einreisewilligen Studenten, Austauschschülern und Praktikanten F-1- bzw. J-1-Visa verweigert (siehe Abbildung 1). In einer repräsentativen Umfrage der Association of International Education (AIE) gab bereits 2003 eine überwältigende Mehrheit (94%) der befragten 320 Universitätsvertreter an, das verminderte Aufkommen ausländischer Studenten sei auf die verschärfte Visa-Praxis zurückzuführen. Etwa die Hälfte der Befragten (45%) wies dabei auch auf die »aggressiveren Marketingstrategien« ausländischer Konkurrenten hin, die darauf abzielten, amerikanischen Bildungseinrichtungen ihre Klientel abzuwerben.¹¹

Im Zeitraum zwischen den Haushaltsjahren 2000 und 2004 verringerte sich die Zahl der in den USA zugelassenen ausländischen Studenten um 6%. Dieser Trend ist je nach Herkunftskontinent unterschiedlich ausgeprägt. Zum Beispiel sind die Einschreibungen asiatischer Studenten nur um 3% zurückgegangen, die Zahl europäischer Studenten hingegen verringerte

sich um ein Fünftel (19%).¹² Dabei ist nicht jedes europäische Land gleichermaßen betroffen: Während die Zulassungen britischer Studenten seit den Anschlägen vom 11. September 2001 auf konstantem Niveau geblieben, ja leicht gestiegen sind, gingen vor allem die Zahlen deutscher Studenten überdurchschnittlich stark zurück (siehe Abbildung 2).

Monitoring von Geschäftsreisenden und Touristen

Mit der allgemeinen Verschärfung der Visa-Politik kamen auch Einreiseprogramme auf den Prüfstand, die bislang die temporäre Einreise durch Ausnahmeregelungen mit befreundeten Staaten im Wege eines beschleunigten Verfahrens ermöglichten. So wurde das mit Saudi-Arabien vereinbarte Visa-Express-Programm wieder abgeschafft. Zudem sollen die mit vielen Ländern, unter anderem auch mit der Bundesrepublik Deutschland, etablierten (B-)Visa-Verzichtsprogramme (*visa waiver programs*) für Geschäftsreisende oder Urlauber, die sich nicht länger als 90 Tage in den USA aufhalten, künftig restriktiver gehandhabt werden.

Gemäß den Bestimmungen des USA Patriot Act und des Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act sollen Reisende künftig besondere Auflagen erfüllen. So müssen insbesondere alle Geschäftsreisenden und Touristen, die über das Visa-Verzichtsprogramm einreisen wollen, einen maschinenlesbaren fälschungssicheren Reisepaß vorlegen. Luftfahrtgesellschaften oder Reedereien, die Passagiere ohne entsprechende Pässe (oder Visa) in die USA transportieren, sollen mit 3300 US-Dollar pro Verstoß bestraft werden, die insoweit nicht legitimierten Passagiere dürfen möglicherweise nicht einreisen. Nach dem 26. Oktober 2005 ausgestellte Pässe müssen zudem biometrische (Identitäts-) Angaben aufweisen.

Da nur sechs europäische Länder technisch gerüstet sind, die Vorgaben zu erfüllen, nämlich Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, Österreich und Schweden,¹³ wurde die Frist auf europäische Vorhaltungen hin verlängert. Am 15. Juni 2005 ließ das amerikanische Heimatschutzministerium verlautbaren, daß bis zum 26. Oktober 2005 alle am Visa-Verzichts-

rungsvisa mehrere Jahre gültig sein und im Gültigkeitszeitraum vielfache Aus- und Einreisen gewähren.

¹⁰ Ausländische Studenten können sich bei einer »SEVIS-zertifizierten« Bildungseinrichtung bewerben; sie werden nach Zuteilung des Studienplatzes in SEVIS registriert. Bei der Visumsbewerbung und -vergabe fügen Mitarbeiter in den Konsulaten der Herkunftsländer weitere Visa-Daten hinzu. Die Datensätze werden mit verschiedenen Datenbanken der Sicherheitsbehörden abgeglichen. Bei der Einreise erfolgt erneut ein Vermerk in SEVIS. Binnen einer Frist von 30 Tagen müssen die Bildungseinrichtungen die tatsächliche Immatrikulation der Studenten und fortlaufend deren regelmäßige Teilnahme am Unterricht melden.

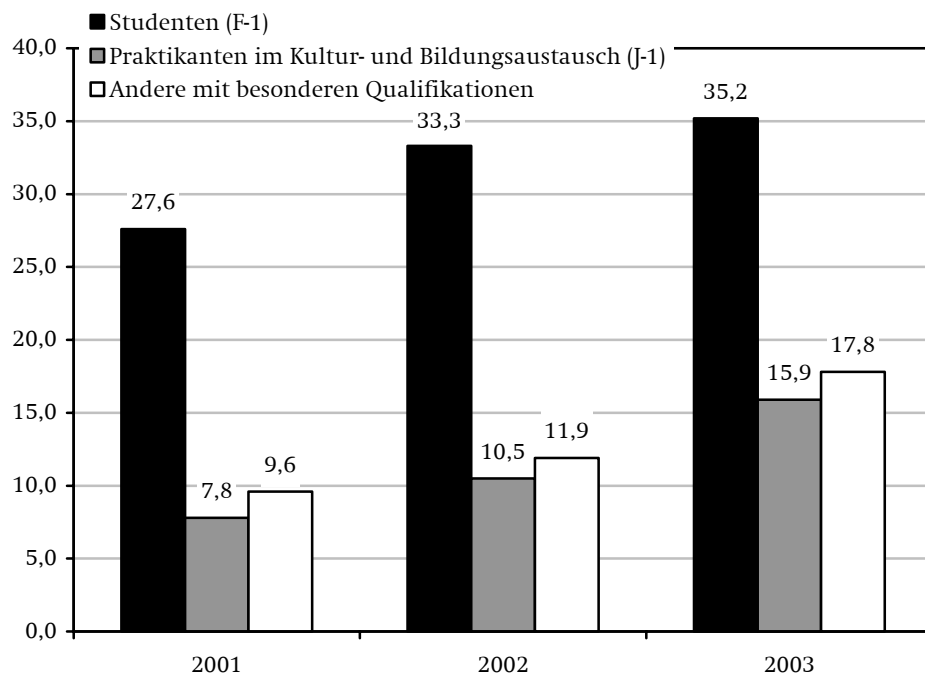
¹¹ Zitiert in: *U.S. House of Representatives Committee on Science, Hearing Charter: The Conflict between Science and Security in Visa Policy. Status and Next Steps*, 25.2.2004.

¹² Berechnungen des Autors auf folgender Datengrundlage: *U.S. Department of Homeland Security, Yearbooks of Immigration Statistics*.

¹³ Vgl. Demetri Sevastopulo, *EU Asks for More Time on New Passports*, in: *Financial Times*, 30.3.2005, S. 3.

Abbildung 1

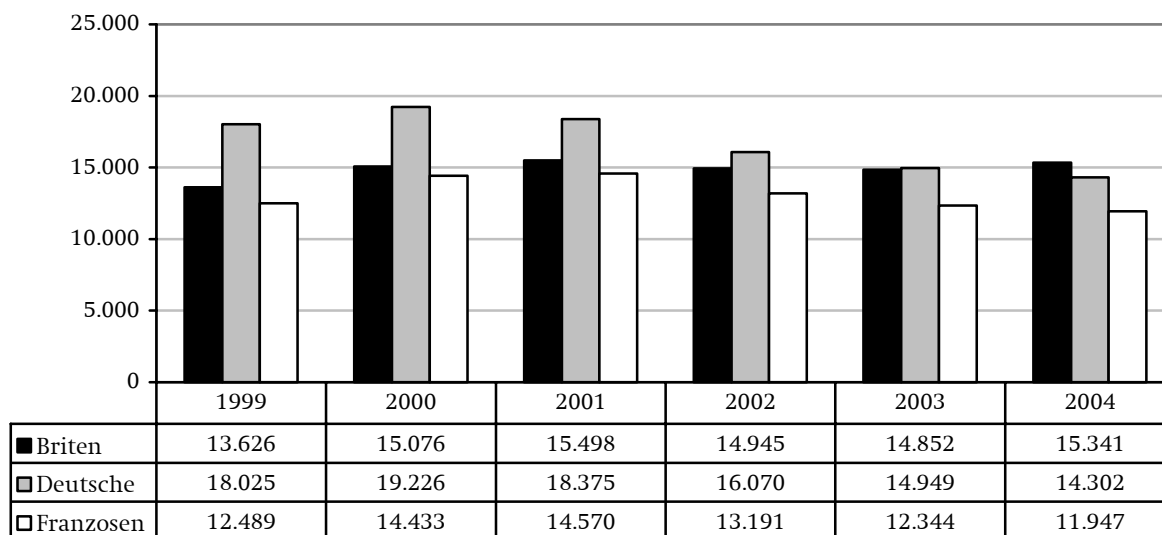
Visa-Verweigerungen (in % der Anträge), Haushaltsjahre 2001–2003



Quelle: Daten des *U.S. Department of State*, zitiert von der Website der *U.S. National Science Foundation*, <http://www.nsf.gov/sbe/srs/seind04/c0/tt00-01.xls>.

Abbildung 2

Zugelassene britische, deutsche und französische Studenten in den USA, Haushaltsjahre 1999–2004



Quelle: *U.S. Department of Homeland Security*, Yearbooks of Immigration Statistics.

programm teilnehmenden Länder in der Lage sein müssen, Pässe mit digitalen Photos auszustellen. Vor dem 26. Oktober 2005 ausgestellte gültige Pässe, die kein digitales Photo enthalten, würden jedoch weiterhin akzeptiert, wenn sie maschinenlesbar seien. Wollen die am Visa-Verzichtsprogramm teilnehmenden Länder ihren Bürgern auch künftig visumfreies Reisen in die USA ermöglichen, müssen sie anhand eines »durchführbaren Plans« plausibel machen, daß sie instande sind, innerhalb eines Jahres (bis zum 26.10.2006) Pässe mit integriertem kontaktlosem Chip (sogenannte »e-Pässe« mit biometrischen Daten) auszustellen.

Die Standards zur Erfassung biometrischer Daten werden weiterhin strittig bleiben,¹⁴ zumal sie auch handels- und industriepolitische Interessen berühren. Europäische Unternehmen sind daran interessiert, daß die von ihnen entwickelte anspruchsvollere Technologie von den US-Behörden akzeptiert oder gar übernommen wird.¹⁵ Der Justizausschußvorsitzende im US-Abgeordnetenhaus, James Sensenbrenner, monierte, die EU habe einen »aufwendigen und teuren Weg« gewählt, um die deutlich weniger anspruchsvollen amerikanischen Anforderungen zu erfüllen. Die sogenannten »Radio Frequency Identification (RFID)«-Chips (kontaktfreie integrierte Schaltkreise) seien eine »kostspielige und nicht ausgereifte« Technologie. Deswegen könnten die Europäer die am 26. Oktober 2005 auslaufende Frist nicht einhalten.¹⁶

¹⁴ So resümiert auch Leslie Lebl vom Atlantic Council, daß die US-Regierung noch unentschieden ist, ob sie die biometrische Initiative der Europäer nachvollziehen sollte; auch Lebl geht davon aus, daß dieses Thema für längere Zeit umstritten bleiben wird. Vgl. Leslie Lebl, *Security beyond Borders*, in: Policy Review, April/Mai 2005, S. 38.

¹⁵ Einige Europäer, darunter auch Vertreter der EU-Kommission, fürchten darüber hinaus, daß das Heimatschutzministerium Sicherheitsauflagen strenger auslegen und damit die Produkte ausländischer Anbieter vom sicherheitsrelevanten US-Markt ausschließen könnte. Siehe Brooks Tigner, *Trans-Atlantic Rift? Europeans Fear Homeland Security Trade War with U.S.*, in: Defense News (online version), 13.6.2005.

¹⁶ So Sensenbrenner bei einem »Breakfast Meeting« mit EU-Botschaftern am 27.4.2005 in Washington, zitiert in: Kim Zetter, *Lawmaker Rips RFID Passport Plans*, in: Wired News, 5.2.2005.

Systematische Flugreiseüberwachung

Seit dem 1. Oktober 2002 müssen Fluggesellschaften und Reedereien vor dem Abflug eines ihrer Flugzeuge bzw. dem Ablegen eines Schiffes amerikanischen Heimatschutzbehörden die Passagiere avisieren. Deren persönliche und Reisedaten, die sogenannten »Passenger Name Record (PNR)«-Daten, werden gesammelt und in das ressortübergreifende nationale Zentralsystem eingespeist, das Interagency Border Inspection System. Auf diese Datenbank können beispielsweise die Heimatschutzbeamten in den Einreisehäfen zugreifen, wenn sie vor der eigentlichen Einreise der Passagiere deren Papiere inspizieren und letzte Sicherheitsüberprüfungen vornehmen.

Es gab nach den Anschlägen vom 11. September Fälle, bei denen Personen mit gefälschten oder gestohlenen Pässen einreisten. Um das künftig zu verhindern, empfahl neben anderen auch die gemeinsam von Kongreß und Präsidenten eingesetzte »9/11-Kommission«, daß das Heimatschutzministerium in Zusammenarbeit mit dem Kongreß »so schnell wie möglich« ein biometrisches Ein- und Ausreise-Überwachungssystem etablieren solle.¹⁷

Zu diesem Zweck wurde die United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) entwickelt. US-VISIT wird in verschiedenen Etappen umgesetzt und soll bei voller Funktionsfähigkeit die Ein- und Ausreise aller Ausländer auch anhand biometrischer Daten überwachen, um einen genauen Überblick über die sich im Land aufhaltenden Personen zu ermöglichen.¹⁸

Darüber hinaus gibt es Pläne, umfangreichere Daten der Reisenden sowie der sich in den USA aufhaltenden Ausländer systematisch zu erfassen. Der amerikanische Kongreß instruierte im November 2001 die Bush-Administration, das damals noch unter dem Namen »Computer-Assisted Passenger Prescreening System« (CAPPS) firmierende System oder ein Nachfolgesystem zu entwickeln, das dazu dienen sollte, alle Flugpassagiere vor dem Betreten ihrer Maschine umfassend zu überprüfen.¹⁹ Mit dem Nachfolgesystem CAPPS 2 sollte das Heimatschutzministerium anstelle

¹⁷ *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 9/11 Commission Report, 22.7.2004, S. 389.

¹⁸ Unter anderem soll auch überprüft werden, ob die in den Visa erteilten Fristen oder die durch das Visa-Verzichtsprogramm festgelegte maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen eingehalten werden.

¹⁹ Vgl. Absatz 136 des Aviation and Transportation Security Act.

der Fluggesellschaften für Verwaltung und Kosten des Systems aufkommen.

Vor allem in der Frage der Weitergabe von Flugpassagierdaten gingen die Auffassungen der amerikanischen und europäischen Behörden auseinander.²⁰ Strittige Punkte waren der Zweck und der Umfang der Datenerhebung sowie die Aufbewahrungsdauer der Daten. Zwar konnte bei den Verhandlungen zwischen den USA und der EU ein Kompromiß erzielt werden, doch die Interimslösung vom 16. Dezember 2003 gilt nur für dreieinhalb Jahre: Dieselbe Zeitspanne wurde als nunmehr rechtmäßige maximale Speicherdauer der Daten vereinbart. Die gespeicherten Daten sollen zudem nur noch im Kampf gegen Terrorismus und gegen die damit zusammenhängende Kriminalität verwendet werden dürfen, zum Beispiel bei der Bekämpfung der Geldwäsche. Die amerikanischen Verhandlungsführer waren schließlich auch bereit, auf persönliche Daten wie Angaben zum Gesundheitszustand, Speisepräferenzen der Passagiere (die auf die Religionszugehörigkeit schließen lassen) sowie deren Bankverbindungen und Kreditkartennummern zu verzichten. Im Heimatschutzministerium soll ein Datenschutzbeauftragter Amt und Funktion erhalten und jährlich dem amerikanischen Parlament Bericht erstatten. Laut EU-Verhandlungsführer Frits Bolkestein würden die aus EU-Ländern übermittelten Daten nicht an andere US-Sicherheitsdienste wie das FBI weitergegeben.²¹

Das EU-Parlament zeigte sich mit diesem Verhandlungsergebnis unzufrieden und drängte die Kommission, mit den USA neu zu verhandeln, um umfangreichere Datenschutzgarantien zu erhalten. Doch war auch in der Frage des Datenschutzes die Verhandlungsmacht des EU-Kommissars begrenzt: »Die EU

kann ihrem Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus keine Vereinbarung verwehren, die die Mitgliedstaaten auch in Eigenregie eingehen können«, erklärte EU-Kommissar Bolkestein seine in diesem Punkt schwache Verhandlungsposition.²²

Gleichwohl rief das EU-Parlament im Juni 2004 den Europäischen Gerichtshof an, um die Entscheidung der EU-Kommission überprüfen zu lassen. Das Abkommen zwischen der EU und den USA stehe nicht im Einklang mit europäischem Recht, das es dem Europäischen Parlament gebiete, »grundlegende Rechte und Freiheiten europäischer Bürger zu verteidigen«.²³

Der Unmut der Parlamentarier regte sich um so heftiger, als bekannt wurde, daß amerikanische Sicherheitsbehörden ihr neues Sicherheitssystem, CAPPS 2, mit Hilfe von EU-Daten testeten. EU-Kommissar Bolkestein hatte den EU-Parlamentariern ausdrücklich versichert, daß der Verhandlungskompromiß mit den USA die Verwendung von EU-Daten für derartige Zwecke ausschließe.²⁴ Diese Frage würde laut Bolkestein erst in künftigen Verhandlungen mit den USA und erst dann zur Sprache kommen, nachdem auch jenseits des Atlantiks Datenschutzbedenken der amerikanischen Legislative gegenüber Eingriffen in die persönliche Privatsphäre ihrer Bürger (sogenannte »privacy concerns«) ausgeräumt wären.²⁵

²⁰ Das verdeutlichte auch die Äußerung des für die Bereiche Binnenmarkt, Steuern und Zollunion zuständigen EU-Kommissars Frits Bolkestein in einem Meinungsartikel im *International Herald Tribune*: »Die USA haben das souveräne Recht, die Konditionen zu bestimmen, gemäß denen Personen in ihr Land einreisen. Jedoch hat Europa ebenso das Souveränitätsrecht, darauf zu bestehen, daß die persönlichen Daten seiner Bürger angemessen geschützt sind, wenn sie anderen Ländern weitergegeben werden.« Es gehe darum, das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Sicherheits- und Freiheitsansprüchen angemessen zu tarieren; die »maximalistische Sicht« der amerikanischen Verhandlungspartner ist für Bolkestein »unverhältnismäßig« (*disproportionate*). Siehe Frits Bolkestein, *Resisting U.S. Demands: Passenger Privacy and the War on Terror*, in: *International Herald Tribune*, 24.10.2003, S. 10.

²¹ Vgl. den Bericht der Associated Press in: *International Herald Tribune*, 17.12.2003, S. 3.

²² Frits Bolkestein, *EU/US Talks on Transfers of Airline Passengers' Personal Data*, Address to European Parliament Committees on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs and Legal Affairs and the Internal Market, Strasbourg, 16.12.2003, <<http://europa.eu.int/>>.

²³ Pat Cox, Präsident des Parlaments, zitiert in: Bruno Waterfield, *EU-US Air Data Deal in the Dock*, *EUpolitix.com*, 25.6.2004.

²⁴ Bolkestein, *EU/US Talks on Transfers of Airline Passengers' Personal Data* [wie Fn. 22].

²⁵ Ebd.

Innenpolitische Gegenkräfte

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die amerikanischen Heimatschutzmaßnahmen zu transatlantischen und innereuropäischen Problemen geführt haben. Bleiben diese Probleme virulent oder wirken gesellschaftliche, wirtschaftliche und innenpolitische Kosten der getroffenen Maßnahmen in den USA mittel- bis langfristig als Regulativ?

Die persönliche Reisefreiheit, Privatsphäre und die Freizügigkeit des Gütertransportes wurden in einigen Bereichen empfindlich eingeschränkt. Dies verursacht merkliche Kosten und ruft politische Gegenaktionen gut organisierter Interessenvertreter im politischen System der USA hervor.

Datenschutz

Die Datenschutzbedenken der Europäer werden auch von einflußreichen Interessenvertretern in den USA geteilt. Anwälte, die Gerichtsverfahren zum Schutz der persönlichen Privatsphäre angestrengt haben, erreichten nicht nur, daß Pläne zur Einführung des transatlantisch umstrittenen Reiseüberwachungssystems CAPPS 2 aufgegeben wurden; sie hatten zudem insofern Erfolg, als auch in den USA elektronisch lesbare Pässe erst dann eingeführt werden können, wenn der Datenschutz (technologisch) sichergestellt ist.

Als Datenschützer Einwände gegen das Reiseüberwachungssystem CAPPS 2 erhoben, machte der Kongreß das weitere Vorgehen bei dessen Einführung von einem Gutachten eines der wissenschaftlichen Dienste des Kongresses abhängig, des General Accounting Office (GAO). Der GAO-Bericht vom Februar 2004 wies auf eine Vielzahl von Unzulänglichkeiten des Systems hin. Vor allem waren die Gutachter nicht davon überzeugt, daß es den persönlichen Datenschutz gewährleiste und die Privatsphäre einzelner schütze.²⁶ Zudem kam es zu Verzögerungen beim Testen des Systems, weil amerikanische Luftfahrt-

gesellschaften aus Datenschutzbedenken die Weitergabe der dafür notwendigen Daten verweigerten.

Im Juli 2004 erklärte Heimatschutzminister Tom Ridge, Vorgänger von Michael Chertoff, CAPPS 2 für »tot«.²⁷ Die Idee einer systematischen Kontrolle des Flugreiseverkehrs in die USA würde von nun an unter dem neuen Namen »Secure Flight« verwirklicht. Wie bereits bei CAPPS 2 erwogen, werde auch beim neuen System Zuständigkeit, Verwaltung und Unterhalt in staatlicher Verantwortung liegen. Damit soll verhindert werden, daß private Unternehmen persönliche Daten kommerziell verwerten. Dies geschah zum Beispiel im September 2002, als die Fluggesellschaft JetBlue – die neben der Delta Airlines ausgewählt worden war, CAPPS 2 zu testen – Datensätze von über einer Million Passagieren an die Firma Torch Concepts veräußerte.²⁸ Im Zuge der Regelung, daß nunmehr staatliche Stellen für die Datensicherheit verantwortlich sind, konnten amerikanische Sicherheitsbehörden auch auf die (durch den JetBlue-Vorfall zusätzlich verstärkten) Datenschutzbedenken der Europäer eingehen.

Datenschutzerwägungen verzögern auch die geplante Einführung elektronisch lesbarer Pässe.²⁹ Die bislang verwendete Technologie bot keine hinreichende Gewähr dafür, daß die auf den elektronischen Chips gespeicherten Daten nicht auch von Unbefugten gelesen werden können. Die am Visa-Verzichtsprogramm teilnehmenden Staaten hatten deshalb gute Gründe, für ihre Auflagen weiteren Aufschub zu erwirken, um technisch verbesserte Systeme zu entwickeln.

Schwindende »soft power«

Der Rückgang ausländischer Studentenzahlen trägt den amerikanischen Universitäten nicht nur Einnahmeausfälle ein, er bringt auch Wettbewerbsnachteile

²⁶ Vgl. *General Accounting Office*, Aviation Security: Computer-Assisted Passenger Prescreening System Faces Significant Implementation Challenges, GAO-04-385, Washington, DC, Februar 2004.

²⁷ Matthew *Wald*, Government Is 'Reshaping' Airport Screening System, in: New York Times, 16.7.2004.

²⁸ Don *Phillips*, JetBlue Apologizes for Use of Passenger Records, in: Washington Post, 20.9.2003, S. E01.

²⁹ Vgl. Eric *Lipton*, Bowing to Critics, U.S. to Alter Design of Electronic Passports, in: New York Times, 27.4.2005.

für die amerikanische Wirtschaft mit sich und schwächt die Anziehungskraft der Vereinigten Staaten in der Welt (*soft power*). Auf diese Beobachtungen gestützte Argumente finden inzwischen Gehör bei politischen Entscheidungsträgern.

Die verschärften Sicherheitsmaßnahmen haben unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage amerikanischer Universitäten.³⁰ Die University of Maryland meldete zum Beispiel, daß die Zahl internationaler Bewerber um 36% und die Zahl der tatsächlich eingeschriebenen Studenten um 21% innerhalb der letzten beiden Jahre (2003–2004) gefallen sind.³¹ Im Ergebnis fehlen amerikanischen Universitäten Einnahmen in Milliardenhöhe. Als Folge der Einnahmeausfälle sind die ohnehin schon stattlichen Studiengebühren für amerikanische Studenten weiter gestiegen.

Die USA sind nicht nur in finanzieller, sondern auch in intellektueller Hinsicht von ausländischem Innovationspotential abhängig. In einer Kongreßanhörung zum »Konflikt zwischen wissenschaftlichen und Sicherheitsaspekten bei der Visa-Politik« wurde diese Abhängigkeit Amerikas von ausländischer »brain power« deutlich: Im Jahr 1999 (dem letzten Jahr, für das Daten verfügbar waren) wurden mehr als ein Drittel aller Dokortitel an ausländische Studenten verliehen. Knapp die Hälfte aller Promovierten der Fachbereiche Maschinenbau, Mathematik und Informatik sowie vier von zehn Promovierten der Physik waren Ausländer. Ausländische Studenten bereichern neben den Universitäten auch verschiedene Wirtschaftszweige. Gemäß den Daten der National Science Foundation (NSF) beabsichtigten sieben von zehn Studenten, nach der Promotion in den USA zu bleiben, etwa die Hälfte von ihnen hatte bereits verbindliche Arbeitsangebote in der Tasche.³² Wirtschaftsführer fragen bereits besorgt, wie sich die verminderte Attraktivität des Ausbildungsstandortes Amerika auf ihr Unternehmen und den Wirtschaftsstandort Amerika auswirken könnte. In seiner Rede vor einem ausgewählten Publikum in der Washingtoner Library of Congress dachte etwa Microsoft-Chef Bill Gates laut darüber nach, wegen des schrumpfenden aus-

ländischen Rekrutierungspools an amerikanischen Universitäten künftig umfangreichere Teile der Micro-soft-Produktion nach Übersee zu verlagern.³³

Aus dem Kreis der ausländischen Studierenden rekrutiert sich häufig die künftige Elite der jeweiligen Herkunftsländer. Im Zuge der professionellen Ausbildung in den USA etablieren sie auch persönliche Bindungen und Kontakte zu amerikanischen Eliten. Durch solche Kontakte und die gemeinsame Ausbildung gewinnen hienieden wie drüben künftige Entscheidungsträger und Multiplikatoren ein besseres Verständnis für das Gesellschafts-, Wirtschafts- und Regierungsmodell des anderen, das in ihr wirtschaftliches und politisches Handeln einfließen kann.

Der freie Fluß von Ideen und Menschen bringt jedoch auch ein erhöhtes nationales Sicherheitsrisiko mit sich. In »sensitiven Forschungsfeldern«³⁴ wurden daher besondere Sicherheitsvorkehrungen getroffen. Über das sogenannte »Visa Mantis«-System werden Visa-Anträge von Studenten und Lehrenden, die in sensiblen Bereichen arbeiten bzw. darin unterrichtet werden wollen, vom FBI überprüft. Da diese Sicherheitsüberprüfungen sich aber als sehr zeitaufwendig erwiesen, riefen sie schließlich finanziell in Mitleidenenschaft gezogene Bildungseinrichtungen und Industriezweige auf den Plan. Nach Kongreßanhörungen im März 2003 gaben Abgeordnete des Wissenschaftsausschusses eine Revision der Überprüfungspraxis in Auftrag.

Das General Accounting Office, die mit Rechnungsprüfungs- und Evaluierungsaufgaben betraute Behörde, untersuchte, wie lange Studenten und Lehrpersonal in den naturwissenschaftlichen Fachbereichen auf ihre Visa warten müssen: Die durchschnittliche Wartezeit betrug 67 Tage.³⁵ Konfrontiert mit diesen Ergebnissen erklärten die Vertreter des Heimatschutz- und des Außenministeriums in einer Kongreßanhörung im Februar 2004 die ausgedehnten Wartezeiten mit den Anlaufschwierigkeiten der neu eingeführten Regelungen und verwiesen auf die bereits

³⁰ Vgl. die Ausführungen amerikanischer Universitätsvertreter auf S. 10.

³¹ Laut Steven *Pearlstein*, *Foreign Talent, Security's Sacrifice*, in: *Washington Post*, 13.5.2005, S. E01.

³² »Science and Engineering Indicators« der National Science Foundation, zitiert in: *U.S. House of Representatives Committee on Science*, Hearing Charter: The Conflict between Science and Security in Visa Policy [wie Fn. 11].

³³ Laut *Pearlstein*, *Foreign Talent, Security's Sacrifice* [wie Fn. 31], S. E01.

³⁴ Es handelt sich um die sogenannten »dual use«-Bereiche, die auf der Technology Alert List (TAL) des State Department aufgeführt sind.

³⁵ Tess T. *Ford*, *Border Security: Improvements Needed to Reduce Time Taken to Adjudicate Visas for Science Students and Scholars*, Testimony before the House of Representatives Science Committee, 25.2.2004, Washington, DC: General Accounting Office, 2004.

verbesserten und künftig noch effizienteren Verfahren zur Bearbeitung der Anträge.³⁶

Weniger Besucher

Auch die Zahlen einreisender ausländischer Touristen und Geschäftsreisender gingen nach dem 11. September zurück.³⁷ Diese Zahlen dürften noch rapider sinken, wenn die am Visa-Verzichtsprogramm teilnehmenden Länder nicht die gesetzlich geforderten Auflagen erfüllen. Zudem würden die Sicherheitsbehörden als Folge der Einschränkung visumfreien Reisens zusätzlich mit der Bearbeitung von Visa-Anträgen belastet. Leidtragende wäre einmal mehr die US-Wirtschaft, die ohnehin schon die merklichen Verzögerungen bei der Visa-Vergabe beklagt.

Tourismus- und international orientierte Wirtschaftszweige in den USA haben sich bereits wiederholt für einen Fristenaufschub stark gemacht, damit die am Visa-Verzichtsprogramm teilnehmenden Länder mehr Zeit haben, die geforderten Sicherheitsmaßnahmen zu treffen. Für Roger Dow, Vorsitzender der Travel Industry Association of America, ist dies ein »ökonomischer Imperativ«.³⁸ Die amerikanische Tourismusbranche beklagt jedenfalls massive Einbußen: Der Marktanteil Amerikas am weltweiten Tourismus sei im Vergleich zu 1992 um 38% gesunken. Obschon die Zahl der Touristen seit 2000 weltweit angestiegen ist, konnte Amerika von diesem Anstieg nicht profitieren.³⁹

Aus Sicht der Deutschen Industrie- und Handelsvertretung wären »gravierende Auswirkungen auf den transatlantischen Geschäftsverkehr« zu erwarten gewesen, hätten die USA den am Visa-Verzichtsprogramm teilnehmenden europäischen Ländern

keinen weiteren Aufschub gewährt.⁴⁰ Laut einer im Kongreß durchaus beachteten Studie vom Juni 2004, die von einer Gruppe internationaler Handelsvereinigungen in Auftrag gegeben wurde, verursachten die Verzögerungen bei der Visa-Vergabe seit Juli 2002 direkte und indirekte Kosten für exportorientierte US-Firmen in Höhe von 30,7 Mrd. US-Dollar.⁴¹ Unisono bemängelten auch der ehemalige US-Verteidigungsminister Frank Carlucci und der frühere FBI- und CIA-Chef William Webster – die beide großen Respekt genießen – die bürokratischen Hürden bei der Visa-Vergabe und wiesen eindringlich darauf hin, daß die Sicherheitsmaßnahmen die wirtschaftlichen Beziehungen der Vereinigten Staaten mit anderen Ländern nachhaltig schädigen könnten.⁴²

Knappe Ressourcen

Die Aufhebung der für Geschäftsreisende und Touristen geltenden Visa-Verzichtsprogramme brächte zusätzlichen behördlichen Aufwand mit sich und erforderte weitere staatliche Mittel. An technischen und Finanzmitteln fehlt es aber ohnehin. Und dieser Mangel ist häufig der Grund für Fehlwarnungen (aber auch für Sicherheitslücken) bei Personenkontrollen im Flugverkehr. Zudem reichen die staatlichen Kapazitäten nicht aus, um systematische Luftfrachtkontrollen durchzuführen.

Es ist fraglich, ob die Behörden des Außen- und Heimatschutzministeriums in der Lage wären, die zusätzlichen Visa-Anträge zu bearbeiten, die anfielen, wenn die Visa-Verzichtsprogramme nach Ablauf der nunmehr verlängerten Frist im Falle säumiger Staaten aufgehoben würden. Bereits im November 2002 wies das General Accounting Office darauf hin, daß die Konsularangestellten als Folge einer Aufhebung dieser Programme mit Visa-Anträgen überhäuft und somit knappe personelle und logistische Ressourcen beansprucht würden, die dringend nötig wären, um verstärkt Gruppen mit höherem Sicherheitsrisiko zu überprüfen. Die Entscheidung, das Programm zu

³⁶ Vgl. Janice L. Jacobs, Deputy Assistant Secretary of State for Visa Services, Testimony before the House of Representatives Science Committee, 25.2.2004; Asa Hutchinson, Under Secretary for Border and Transportation Security, Department of Homeland Security, Testimony before the House of Representatives Science Committee, 25.2.2004.

³⁷ Im Haushaltsjahr 2001 waren es 16,6 Mio., 2002 13,2 Mio. und 2003 13,6 Mio. Personen, die im Rahmen des Visa-Verzichtsprogramms in die USA einreisten. Angaben nach: Alison Siskin, Visa Waiver Program, Washington, DC: Congressional Research Service (CRS), 20.10.2004 (CRS-Report), S. 4–5.

³⁸ Roger Dow, zitiert in: Amy Yee, US Tourism »Losing Billions because of Image«, in: Financial Times, 8.5.2005.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Representative of German Industry and Trade (RGIT), Washington News, 7.4.2005, S. 1.

⁴¹ Santiago Group, Do Visa Delays Hurt U.S. Business?, 2.6.2004, zitiert nach Ruth Ellen Wasem, Visa Issuances: Policy, Issues, and Legislation, Washington, DC: CRS, 13.10.2004 (CRS-Report), S. 20.

⁴² Lara Jakes Jordan, Former Republican Officials Fear Security Measures Put U.S. at Future Global Risk, Associated Press, 3.5.2005.

beenden, würde nicht nur der US-Wirtschaft Kosten auferlegen, sondern auch mit der Notwendigkeit einhergehen, den Sicherheitsbehörden zusätzliche Ressourcen zuzuweisen.⁴³

Unzureichende staatliche Mittel und technische Mängel machen sich auch in anderen Bereichen bemerkbar. So mußten schon vielfach internationale Flüge umgeleitet werden, weil sich Passagiere an Bord befanden, deren Namen auf einer Fahndungsliste geführt wurden; nach genaueren Prüfungen stellte sich jeweils heraus, daß es sich bei dem Verdächtigten nicht um die gesuchte Person handelte.⁴⁴ Diese Mißgriffe, die auf unzulänglichen Überwachungstechniken beruhen, bereiten nicht nur den Betroffenen und ihren Familien Unannehmlichkeiten, sie bedeuten auch erheblichen Aufwand für die übrigen Fluggäste, für die Fluggesellschaften und das amerikanische Sicherheitspersonal.

Während Passagiere in Sicherheitskontrollen peinlichst genau untersucht werden, wird Luftfracht ungeschaut an Bord gebracht.⁴⁵ Neben den Mitteln fehlt auch der politische Wille, solche Luftfrachtkontrollen durchzuführen: Auf die Frage, warum diese Sicherheitslücke von den Gesetzgebern noch nicht geschlossen worden ist, antwortete der Kongreßabgeordnete Ed Markey: »Die Luftfahrtbranche will nicht, daß sie damit belastet wird«. Entsprechend habe sie intensives Lobbying auf dem Kapitolshügel betrieben.⁴⁶

43 *General Accounting Office*, Border Security: Implications of Eliminating the Visa Waiver Program, November 2002 (GAO-03-38), S. 3–4.

44 Siehe zum Beispiel: Traveller Pulled from Diverted Flight Freed, Associated Press, 12.5.2005; David *Morrison*, Congressional Quarterly (CQ) Homeland Security, 18.5.2005; U.S. Forces French Flight to Turn Around, Associated Press, 9.7.2005.

45 Vgl. Jeff *Stein*, The Nation's First-Responder, Michael Chertoff, in: Congressional Quarterly (CQ) Weekly, 20.6.2005, S. 1634ff.

46 Silvio *Carrillo*, New Air Cargo Rules Proposed: Legislation Would Mandate Screening on All Cargo by 2008, CNN, 17.5.2005, <<http://www.cnn.com/2005/TRAVEL/05/17/air.cargo.security>>.

Lastenverschiebung ins Ausland

Die Regierung der Vereinigten Staaten hat ein Interesse daran, ihr Heimatland zu schützen und die Kosten für die erforderlichen Schutzvorkehrungen möglichst niedrig zu halten. Neben den Aufwendungen für Inspektionen in ausländischen Häfen sollen in der Logik dieses Interesses nunmehr auch die Kosten für Sicherheitsmaßnahmen in amerikanischen Häfen auf andere Länder abgewälzt werden.

In einer Kongreßanhörung fragte der Republikanische Vorsitzende des Senatsausschusses für Handel, Wissenschaft und Transport, Ted Stevens: »warum sollten wir nicht auch die Importeure an den Kosten für die Sicherheitsmaßnahmen teilhaben lassen?« Für Stevens steht es »außer Frage, daß das Sicherheitssystem dringend Geld benötigt.«⁴⁷ Nach Schätzungen der Küstenwache werden im Laufe der nächsten Dekade rund 5,4 Mrd. US-Dollar allein dafür nötig sein, die von der amerikanischen Legislative vorgegebenen Hafensicherheitsstandards zu implementieren. Und die American Association of Port Authorities rechnet mit jährlich etwa 400 Mio. US-Dollar, die zur Erfüllung der Auflagen aufzuwenden sind.⁴⁸ Der Vorsitzende des zuständigen Senatsausschusses beabsichtigt daher, einen Fonds einzurichten, der durch eine Abgabe auf Importe finanziert werden soll.⁴⁹

Unabhängig davon, ob diese und ähnlich gerichtete Initiativen Gesetz werden, gilt die Aussage: In einem freien Handelssystem tragen auch die Verbraucher des Importlandes die Kosten erhöhter Sicherheit. Das ist der Preis für im Prinzip weiterhin uneingeschränkte und gesicherte Handelsströme, den indirekt amerikanische Konsumenten – wenn schon nicht über ihre Steuern, so aber doch über die Verteuerung der Importe – zu zahlen haben. Aber nicht alle Kosten werden von den amerikanischen Verbrauchern übernommen. Denn einerseits können die Einfuhrmengen schrumpfen (wenn der Absatz ausländischer Produkte

in den USA als Folge erhöhter Preise zurückgeht oder wenn ausländische Erzeugnisse durch US-Produkte ersetzt werden) oder aber die Importeure mit Preissenkungen reagieren. Insofern sind die Handelspartner der USA auf die eine oder andere Weise ohnehin an den Kosten amerikanischer Sicherheitsmaßnahmen beteiligt.

⁴⁷ Zitiert in: Erica *Werner*, Stevens Proposes Port-security Trust Fund, Associated Press, 17.5.2005.

⁴⁸ *Seattle Post-Intelligencer*, Ports Still Not As Secure As They Need: Chronic Lack of Money, Red Tape Hamper Efforts, Senate Panel Told, 18.5.2005.

⁴⁹ Vgl. *Werner*, Stevens Proposes Port-security Trust Fund [wie Fn. 47].

Fazit und Empfehlungen

Die Anschläge vom 11. September 2001 eröffneten Präsident Bush einen umfangreichen Handlungsspielraum, den er nutzen konnte, um den Regierungsapparat der USA den neuen Sicherheitsbedürfnissen im Sinne der »Nationalen Heimatschutzstrategie« anzupassen. Damit verbunden waren Beschränkungen im Personen- und Warenverkehr. Vor allem Grenz- und Transportsicherungsmaßnahmen des neuen Heimatschutzministeriums lösten Irritationen im transatlantischen und innereuropäischen Verhältnis aus.

Diese Sicherheitsmaßnahmen verursachen indes ihrerseits Kosten und mobilisieren innenpolitische Gegenkräfte im politischen System der Vereinigten Staaten. Dank ihres politischen Gewichts konnten organisierte Interessen in den USA Korrekturen bestimmter Vorhaben veranlassen: Amerikanische Datenschutzanwälte haben beispielsweise erfolgreich das transatlantisch umstrittene Reiseüberwachungssystem CAPPS 2 verhindert. Aufgrund von Datenschutzbedenken verzögert sich auch in den USA die Einführung elektronisch lesbarer Pässe. Dies gab europäischen Verhandlungsführern Argumente an die Hand, um weiteren Aufschub für die Erfüllung der Reisepaßauflagen des Visa-Verzichtsprogramms zu erhalten, und verschaffte ihnen mehr Zeit, um ein (datenschutz-)technisch anspruchsvolleres System zur Erfassung biometrischer Daten zu entwickeln.

Sowohl die Zahl ausländischer Studenten als auch jene der Aufenthalte von Urlaubs- und Geschäftsreisenden in den USA nahmen rapide ab. Diese Entwicklung wird nicht nur von den Betroffenen und ihren Herkunftsländern kritisch beobachtet; auch Vertreter der amerikanischen Bildungseinrichtungen, der Wirtschaft und der Verbraucherverbände weisen ihre Regierungsvertreter auf die hohen Kosten der Sicherheitsmaßnahmen hin. Auch wenn in der amerikanischen Legislative vereinzelt Kritik an der Visa-Vergabepaxis bzw. am Visa-Verzichtsprogramm zu hören ist, werden wirtschaftliche Erwägungen weiterhin dafür sorgen, daß die Reisefreiheit von Geschäftsleuten, Touristen und Studenten gewährleistet bleibt.

Folglich besteht keine Veranlassung für deutsche Politik, die entstandenen Probleme überzubewerten; sie lösen sich größtenteils von selbst über (Markt-) Mechanismen im politischen System der USA. Gleich-

wohl gibt es auf amerikanischer Seite auch Bestrebungen, Kosten auf andere Länder abzuwälzen, etwa indem die USA diesen Ländern US-Technologie- und Datenschutzstandards vorzuschreiben versuchen.

Deutsche Politik sollte daher darauf hinwirken, daß multilateral internationale Technologie- und Sicherheitsstandards entwickelt werden, die die globale Sicherheit des Reise- und Güterverkehrs erhöhen können, ohne die persönlichen Freiheitsrechte über Gebühr einzuschränken. Die Vereinten Nationen wären sowohl ein Diskussionsforum wie auch eine Legitimationsinstanz, um weltweit Standards und Maßnahmen zur maritimen und Flugsicherheit zu etablieren. Gemeinsam mit den USA sollten europäische Regierungen dafür eintreten, daß weitere Länder die internationalen Hafensicherheitsstandards der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation akzeptieren und umsetzen.⁵⁰

Die nationalen Regierungsvertreter sowie die EU-Kommission und das EU-Parlament sollten zudem gemeinsam und nachhaltig darauf drängen, daß auch die vorläufig zwischen den USA und der EU bilateral gelöste Frage der Datenschutzsicherheit im Flugverkehr einer multilateralen Lösung zugeführt wird. Die USA nehmen bereits an Diskussionen auf internationalen Foren wie der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation⁵¹ und der G 8 teil, um die Verwendung von Flugpassagierdaten zu erörtern.⁵²

Aus Sicherheitsgründen, aber auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es erforderlich, daß möglichst bald Technologien verfügbar werden, die weltweit Reise- und Datenschutz gewährleisten. Nur ein ausgereiftes, international kompatibles System zur Erfassung biometrischer Daten bietet Gewähr dafür,

⁵⁰ Mittlerweile haben sich bereits mehr als 100 Unterzeichnerstaaten verpflichtet, ihre Häfen nach dem Internationalen Schiffs- und Hafensicherheitscode (International Ship and Port Facility Security, ISPS-Code) zu bewirtschaften.

⁵¹ Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation entwickelt bereits Standards für die biometrische Erfassung von Flugpassagierdaten.

⁵² Vgl. die Übersicht des US-Außenministeriums vom 17.5.2005 zur Umsetzung einer Erklärung der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2004, <<http://usinfo.state.gov>>.

daß neben den Kosten und Wartezeiten auch die Systemfehler gering gehalten werden. Auf der Basis einer solchen Technologie ginge Sicherheit auch nicht zu Lasten der Freiheit – zumindest nicht zu Lasten derer, die bislang wegen technischer Unzulänglichkeiten der Kontrollsysteme und äußerer persönlicher Merkmale fälschlicherweise verdächtigt worden sind. US-Heimatschutzminister Michael Chertoff wies während seines ersten Europabesuches im Mai 2005 zu Recht darauf hin, daß es für effektive Sicherheitsmaßnahmen im Reiseverkehr unerlässlich sei, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, der zwischen beiden Seiten des Atlantiks kompatibel ist.⁵³

Abkürzungen

AIE	Association of International Education
CAPPS	Computer-Assisted Passenger Prescreening System
CIA	Central Intelligence Agency
CQ	Congressional Quarterly
CRS	Congressional Research Service
CSI	Container Security Initiative
DHS	Department of Homeland Security
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FBI	Federal Bureau of Investigation
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland)
GAO	General Accounting Office
IIRIRA	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
ISPS	International Ship and Port Facility Security
NSF	National Science Foundation
PNR	Passenger Name Record
RFID	Radio Frequency Identification
RGIT	Representative of German Industry and Trade
SEVIS	Student and Exchange Visitor Information System
TAL	Technology Alert List
UNO	United Nations Organization
US-VISIT	United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology

⁵³ Vgl. Michael *Chertoff*, Rede des US-Heimatschutzministers beim German Marshall Fund und dem European Policy Centre in Brüssel, 23.5.2005, <<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?content=4507>>.